

Para além do Peronismo: notas sobre o desenvolvimentismo na Argentina¹

Rossana Moreira Prux²

Ivan Colangelo Salomão³

Resumo

O desenvolvimentismo é um dos fenômenos mais marcantes da história econômica latina do século XX. Política responsável robusto crescimento econômico verificado na Argentina ao longo do século XX, passou a ser publicamente incriminado e politicamente desconstruído a partir dos anos 1980. O desenvolvimentismo, suas virtudes e vícios voltaram a pautar o debate econômico nacional nos últimos anos após a crise de 2001, de modo que se faz relevante resgatar seus principais aspectos históricos a fim de se contribuir para um melhor entendimento da realidade social, política e econômica da Argentina.

Palavras-Chave: Desenvolvimentismo; Argentina; Perón; Frondizi.

Abstract

Developmentalism is one of the most important phenomena of the latin economic history of the twentieth century. It was responsible for high economic growth in Argentina during the twentieth century, and has been incriminated and politically deconstructed from the 1980s on. Developmentalism, its virtues and vices again guided the national economic debate in recent years after the 2001 crisis, so it is relevant to rescue its main historical aspects in order to understand social, political and economic Argentina.

Keywords Developmentalism; Argentina; Perón; Frondizi

Classificação JEL: **O540; N000**

¹ Artigo apresentado em 13/02/2016. Aprovado em 15/04/2016.

² Bacharel em Economia (UFRGS).

³ Doutor em Economia (PPGE-UFRGS). Professor Adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FCE-UFRGS).

1. Introdução

Assunto recorrente na literatura econômica, mas longe de ser consensual, o desenvolvimentismo latino-americano passou a ocupar a agenda da academia quando seu significado histórico como fenômeno econômico e político tornou-se objeto de estudo, já na segunda metade do século XX, para economistas e cientistas sociais, em especial da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Se o desenvolvimentismo tomou corpo teórico a partir de 1950, sua concepção remonta ao final do século XIX, quando, atores e autores de diversos países do continente passaram a pensar as formas para superar o atraso e alcançar um futuro desejável para o país nesse novo momento (SOUZA; PIRES, 2012).

A despeito de suas especificidades, o caso argentino não fugiu à regra dos demais países da América Latina que lograram se industrializar a partir do final do século XIX. Naquele momento, a economia argentina se destacava no cenário mundial, auferindo taxas de crescimento econômico comparáveis às do Canadá e EUA, fato que lhe conferia papel de destaque na participação do produto latino americano. Entretanto, a crise de 1929 evidenciou a dependência e a vulnerabilidade do país frente às oscilações do exterior. A permanência da oligarquia agrária, defensora da ideologia liberal, no centro do poder político e econômico acabou atrasando a adoção de um projeto industrializante e a retomada do crescimento argentino, em relação a outros países periféricos como o Brasil. Essa trajetória só seria interrompida em 1946 com a eleição de Juan Domingo Perón, que através da introdução do planejamento econômico e da intensificação do intervencionismo estatal, inaugura o período desenvolvimentista.

Isto posto, este artigo tem por objetivo resgatar e sistematizar a trajetória histórica do desenvolvimentismo na Argentina. Para tanto, dividiu-se o artigo em quatro partes, além desta breve introdução. Na seção dois, discorre-se acerca do período em que o país ratificou a teoria das vantagens ricardianas ao desenvolver-se mediante a especialização de produtos primários. A seguir, disserta-se sobre os acontecimentos ocorridos durante a chamada “década infame”, período em que um governo conservador buscou alternativas para a crise de 1929 aprofundando o modelo liberal. Na quarta seção, aborda-se a política econômica implementada durante os dois mandatos de Perón. Na quinta parte, apresenta-se o período do desenvolvimentismo associado no governo Frondizi, seguido, por fim, das considerações finais.

2. O período agroexportador: liberalismo e desenvolvimento no século XIX

O cenário econômico em que se encontrava a Argentina no século XIX e início do século XX não diferia do contexto brasileiro: uma economia essencialmente agrária baseada na exportação dos produtos de origem agrícola e pecuária. Apresentava relativa vantagem, todavia, em relação ao Brasil no que concerne ao grau de diversificação da produção, de forma que o milho, principal produto da pauta de exportação, representava em 1913 apenas 22,5% do total exportado.

Se em parte a Argentina gozava de uma melhor posição frente aos outros países latinos por ser o único produtor agrícola de zona temperada da região, por outro lado, entrava em concorrência direta com a atividade interna e as exportações das maiores economias do mundo. Tal situação, entretanto, não garantia à Argentina papel diferente na Divisão Internacional do Trabalho se não o de provedor de bens primários e membro da periferia (MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009). Por ter o centro dinâmico voltado para fora, o nível da renda nacional era diretamente ligado à demanda e aos preços internacionais de seus produtos e a economia

bastante sensível às crises dos países centrais. Para O'Connell (1984) a vulnerabilidade e a dependência externa (sobretudo da Inglaterra) eram acentuadas também pelo fato do país manter uma economia aberta e dessa forma não conseguir manter a autonomia de sua política econômica.

O processo de abertura externa e de integração ao mercado mundial se consolidou no final dos anos 1870, período conhecido como *Belle Époque*, em que a economia argentina vivenciou elevadas taxas de crescimento econômico, através do aumento das exportações e do afluxo de capital e de trabalho externo. Este crescimento se deu, em parte, pelo deslocamento da fronteira do país através da *Conquista del Desierto*, uma série de operações militares que, ao expulsar os índios da região, incorporou grandes extensões de terras férteis para as atividades agrícolas exportadoras.

Este processo de conquista é explicado por Lenz (2006) como condição fundamental para “a consolidação definitiva da formação do estado nacional argentino, com a consequente unificação territorial do País”. Mais uma vez, o positivismo assume importante espaço na construção da “consciência do atraso” e na perspectiva da busca pelo progresso, ainda que no contexto da *Belle Époque* a realidade argentina diferisse dos demais países periféricos. Nas palavras de Fonseca (2013):

Numa sociedade com forte participação do imigrante, a reflexão sobre o significado de “ser argentino” e a identidade nacional trouxe à lume a nação como objeto. No contexto, o positivismo assumiu uma conotação mais cientificista e voltada ao tema do progresso e da modernização, embora não dispensasse o tom crítico ao liberalismo e tampouco a discussão acerca da consciência sobre as razões do atraso.

Com o aumento das exportações e do fluxo comercial com o exterior, cresceu também a necessidade de investimentos em infraestrutura e transporte. Até 1880, entretanto, o estoque de capital fixo argentino era escasso e o Estado ainda não era capaz de providenciar as receitas necessárias. Assim, o governo, além de buscar atrair o investimento externo, passa a contrair um grande volume de empréstimos com a Europa, principalmente com a Inglaterra, com destaque para os investimentos na construção de estradas de ferro (LENZ, 2009).

A expansão das terras férteis e o consequente aumento da mão de obra empregada formaram a base para o grande crescimento do setor primário e da economia argentina do período. As estradas de ferro, a promoção da urbanização e a constituição de uma massa de assalariados com relativo poder de compra, garantiram a formação de um mercado nacional e propiciaram os investimentos internos nos produtos manufaturados (REIS; CARDOSO, 2009). O bom desempenho do setor exportador no final do século XIX, então, assegurou o desenvolvimento do setor industrial argentino e, entre 1895 a 1914, o número de fábricas dobrou e o investimento bruto na indústria aumentou cinco vezes (ROCK, 1988 *apud* MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009). Nesse sentido Gallo (1970 *apud* BARBERO, 1998) sustenta a interpretação de que a etapa exportadora, através da propagação dos efeitos de encadeamento, beneficiou não apenas a atividade industrial, mas a economia argentina como um todo.

Furtado (1969), entretanto, aponta as limitações intrínsecas a esse processo de industrialização induzido pela expansão das exportações e mostra que mesmo antes de 1929 esse modelo apresentava sinais de esgotamento. Já em 1910, as modificações estruturais da economia argentina e o crescimento da indústria eram inexpressivos (FURTADO, 1969). Dorfman (*apud* BARBERO, 1998) afirma que a hegemonia do setor agropecuário impunha

sérios entraves para o desenvolvimento da atividade manufatureira. Em primeiro lugar, pela manutenção do latifúndio, que restringia a capacidade de compra da maioria da população rural dificultando a formação de um mercado nacional. Em segundo, devido à minoria política e social dos industriais que não conseguiam imprimir força suficiente para influenciar a tomada de decisões. E, por último, a falta da ação estatal para proteger a indústria nascente, principalmente por meio de elevação das taxas de importação e expansão do crédito para o setor (BARBERO, 1998). Ferrer (2006) corrobora essa visão e considera o crescimento do período 1860 a 1930 inconsistente e dependente do capital externo, em que a carência de uma política estatal e a composição das importações desestimulam as atividades orientadas ao mercado interno e limitam o desenvolvimento industrial.

A intensa imigração de europeus no final do século XIX teve impacto direto na formação da força de trabalho argentina através do crescimento da total da população e da mão-de-obra disponível (LENZ, 2009). Nesse período, há, então, um fortalecimento do movimento operário e o aglutinamento de novas forças políticas e sociais em torno do Partido Socialista e da União Cívica Radical (UCR). Esta última surgiu ao fim da década de 1880 com o objetivo de enfrentar o controle e o poder oligárquico. Hipólito Yrigoyen desponta como uma importante liderança da UCR na cena política nacional e, após algumas malogradas tentativas revolucionárias, chega à presidência em 1916 pela via eleitoral. Semelhante ao apoio à Vargas em 1930, também na Argentina a UCR consegue atrair os crescentes setores urbanos, excluídos da política no sistema oligárquico, ao incorporar no discurso aspirações populares. Exerceu um governo de caráter reformista e com vistas à promoção da industrialização, destacando-se a ampliação da concessão de crédito (tanto para a indústria quanto para a agricultura) e a criação da YPF, empresa estatal de exploração de petróleo (WASSERMAN, 2007).

Ao longo da década de 1920, anunciado timidamente pelo presidente Alvear, deu-se início a um processo de proteção à indústria nacional, confirmada pela política de tarifas alfandegárias. Em seu discurso afirmava a importância de proteger as indústrias da concorrência estrangeira, de forma a assegurar importante fonte de trabalho. Defendia o incentivo às indústrias ditas naturais, ou seja, baseadas nas matérias-primas locais. Como resultado, constata-se o declínio dos bens de consumo na participação das importações, devido principalmente ao aumento da produção interna desses bens (MATTEI, SANTOS JÚNIOR, 2009).

3. A “década infame” (1930-1943)

A deflagração da crise de 1929 afetou fortemente os países periféricos e acelerou o advento de uma nova fase na DIT. A desarticulação da economia mundial e a retração do comércio exterior afetaram diretamente as economias agroexportadoras, que assistiram a queda dos preços de seus produtos primários e a conseqüente redução da capacidade para importar. Desse modo, a Argentina passa por mais um estrangulamento externo e uma crise cambial, que exigem novas soluções para antigos problemas. As exportações, que antes da crise mundial entre 1925 e 1929 representavam 23,8% do PIB argentino, retraem para 19,1% no quinquênio 1935-1939. Nota-se também a redução do coeficiente de importação no mesmo período: de 25% em proporção do PIB cai para 15%. Essa contração se dá, particularmente, pela redução do peso dos bens de consumo na pauta de importação (O’CONNELL, 1984). Dessa forma:

A crise tinha tornado evidente a vulnerabilidade dos países dependentes de uns poucos produtos primários de exportação. [...] De imediato, não se observa a adoção de políticas de cunho

industrializante. A preocupação inicial parecia ser em neutralizar a crise através da diversificação da economia (CORSI, 2013).

É nesse momento, assim como no Brasil, que o processo de substituição de importações é iniciado com o intuito de reduzir a dependência do exterior. Para Mattei e Santos Júnior (2009), o PSI é resultado de “uma crise externa provocada pela deteriorização dos termos de trocas e pela queda na capacidade de importação”, e sua principal limitação residia no fato de que, “ao mesmo tempo em que as importações foram substituídas por produção nacional, foram sendo criadas novas necessidades de importações qualitativamente distintas, obrigando a realização de novas rodadas de substituição.” As políticas de contenção das importações através do controle do câmbio e tarifas alfandegárias, mesmo que não tenham caráter intencional, acabam incentivando o processo substitutivo. Soma-se a isso o fato do país já ter uma considerável estrutura industrial fruto dos investimentos da década de 1920 e um mercado interno em expansão.

Em de setembro de 1930, através de um golpe de Estado, Yrigoyen é deposto. A vitória dos setores conservadores significava ratificar o projeto de uma Argentina agroexportadora e a defesa de uma política econômica liberal. Ao encontro disso, presencia-se a construção de um corpo institucional de agências econômicas voltadas ao fortalecimento dos interesses agropecuários (PERISSINOTTO, 2014). Para Carlos Etulain, a queda da UCR expressava “a força do setor agropecuário voltado para as exportações e aliado ao capital estrangeiro, em particular ao britânico, que formavam o bloco hegemônico defensor do Estado Liberal e da inserção da Argentina como produtora de bens primários na economia mundial.” (CORSI, 2006).

A ideologia liberal e as relações com o imperialismo britânico limitavam a busca de diferentes alternativas para a saída da crise. Não se verifica, pelo menos nos primeiros anos, políticas voltadas à industrialização ou um programa de defesa da renda e do emprego. Os aumentos das tarifas alfandegárias em 1930 e 1932, por exemplo, tinham o objetivo único de crescer a arrecadação do Estado e não estimular a produção industrial interna (CORSI, 2006). O governo argentino manteve uma política econômica baseada nos preceitos ortodoxos, que, por meio de cortes públicos e elevação de impostos, buscou o equilíbrio orçamentário e monetário, além de manter os compromissos externos. Entre 1929 e 1933, observou-se uma redução da oferta monetária de 14%, além do aumento contínuo das taxas de juros (CORSI, 2012).

O coroamento dessa política liberal foi o tratado de Roca-Runcimán assinado entre a Argentina e a Inglaterra em 1933. No contexto de acirramento da concorrência internacional e de fechamento das economias nacionais, o governo britânico exerceu forte pressão sobre a Argentina, que acabou assinando um pacto desfavorável à sua economia. O acordo bilateral previa vantagens à importação de bens ingleses em relação à de outros países e protegia, sobretudo, a importação de têxteis do Reino Unido. Essa medida tinha o objetivo de reduzir a participação norte-americana que vinha numa crescente. Os produtos dos EUA passaram a ser 20% mais caros do que os ingleses e em 1938 estabeleceu-se adicionalmente uma proibição direta aos produtos. Não conseguindo mais competir no mercado de importações, os Estados Unidos passaram a realizar investimentos diretos na indústria argentina, contribuindo para seu processo de industrialização (VILLANUEVA, 1972).

O resultado das negociações favoreceu mais o país europeu, que pode garantir a disponibilidade de divisas para as remessas de suas empresas, o pagamento da dívida externa argentina e diferenciais na política cambial e tarifária de seus produtos. Além disso, governo

adotou políticas para encarecer as importações, sobretudo por meio de tarifas alfandegárias e controle do câmbio (MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009).

Os anos da *Belle Époque* argentina, calcados em altas taxas de crescimento, geraram a crença de um futuro excepcional para o país. Entretanto, a crise de 1929 aflorou os limites estruturais da economia agroexportadora, cujos primeiros sinais já surgiam na década anterior. Nesse sentido, há um movimento da própria classe dominante em diferenciar suas atividades para o setor comercial, bancário e industrial, dando origem à chamada oligarquia diversificada. Jorge Sábato (*apud* BARBERO, 1998) afirma que a classe dominante já no período de expansão agropecuária não estava mais constituída por uma burguesia latifundiária rentista, mas sim por uma elite que buscava distintas atividades econômicas.

Apesar da diligência do governo em manter uma postura liberal, a crise internacional e os recorrentes desequilíbrios nas contas externas levaram o Estado a intensificar a intervenção na atividade econômica a partir de 1933. A equipe liderada por Federico Pinedo assume a condução da política econômica, buscando uma nova formulação através de medidas “estruturais” e “anticíclicas”, como classifica Villanueva (1972). As ações estruturais consistiam em assegurar parte do mercado da Grã-Bretanha de carnes para os produtores argentinos em troca do acesso às importações (o pensamento da classe dirigente era de que a elevação da compra de produtos britânicos é que garantiria a manutenção das vendas argentinas). Já as medidas anticíclicas estavam ligadas ao apoio à indústria local com o objetivo de preservar o emprego e atrair capital estrangeiro (ainda que esse não fosse um objetivo explícito) via política cambial. Assim, o governo introduz um sistema de taxas múltiplas de câmbio, além do controle do câmbio e das licenças de importações, que mesmo de forma não deliberada, estimularam o desenvolvimento da indústria, cuja produção voltava-se para o mercado interno (CORSI, 2006).

Esse sistema de câmbio e as melhores condições de crédito estimularam a entrada de capitais estrangeiros na Argentina e entre 1936 e 1938 o país recebeu uma nova onda de investimentos diretos estrangeiros, desta vez já com uma base mais sólida referente aos investimentos da década anterior (VILLANUEVA, 1972). De acordo com Dorfman (1983 *apud* CORSI, 2012), em 1938, cerca de 50% do capital industrial estava nas mãos de empresas estrangeiras. Llach (1972) enfatiza a participação do capital externo não apenas no setor industrial, mas também na condução da política econômica, já que a elite política que controlava o Estado e estava à frente da formulação e execução da política, era majoritariamente composta por pessoas vinculadas ao capital estrangeiro (industrial ou não). Instaurava-se um novo sistema de dominação política sob a condução de uma nova elite que se internacionaliza.

Para Ferrer, o ano de 1930 constitui um ponto de inflexão em que se inaugura a etapa de “*economia industrial no integrada*” tendo o setor manufatureiro um papel chave na nova dinâmica da atividade econômica (BARBERO, 1998). Por outro lado, Villanueva (1972) defende um caráter mais gradual do processo de industrialização, enfatizando a importância do desenvolvimento da década anterior. A expansão do setor industrial nos anos 1930 se deu primeiramente sobre a capacidade instalada existente, fruto dos investimentos de 1920. Para o autor, a importância de 1930 não se dá pela taxa de crescimento da indústria, mas sim pela mudança na composição da produção industrial, que passa a ter maior diversificação. Nesse período, a Argentina continuou sendo o país mais industrializado da América Latina e apresentou significativo crescimento de suas exportações industriais. Cabe pontuar também, o surgimento de uma pequena indústria de bens de capital (cimento, refinarias de petróleo, plástico e maquinarias) apoiada pelos Estados Unidos, que tinha como consumidor final os setores produtivos e o Estado (MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009).

No início dos anos 1940, Federico Pinedo, então Ministro da Fazenda do governo Castillo, apresenta o Plano de Reativação Econômica, o chamado Plano Pinedo, que propunha uma intervenção moderada do Estado na atividade econômica. Suas principais medidas eram: estimular a construção civil, por ser um setor intensivo em mão de obra, instituir a compra das colheitas pelo Estado como forma de garantir preço mínimo para os produtos agrícolas e estimular o crescimento da indústria. O plano procurou estabelecer uma estratégia de desenvolvimento industrializante sem, contudo, ir de encontro aos interesses do setor agropecuário. Apontava para a necessidade de diversificar as exportações e aumentar seu valor agregado e o caminho seria desenvolver as indústrias consideradas “naturais”. Assim, não ocorreria o deslocamento do eixo hegemônico. O Plano de Pinedo acabou sendo rejeitado no Congresso apesar do apoio de setores industriais e rurais (CORSI, 2012).

Diferentemente do ocorrido no Brasil, apesar do crescimento da atividade manufatureira, não houve na Argentina a mudança no foco de uma economia agrário-exportadora para uma industrializada, o que para Moran (1970 *apud* REIS; CARDOSO, 2009) foi crucial para a ausência de uma base sólida para o desenvolvimento. Alguns autores expressam que ao longo desse período não há um setor empresarial capaz de liderar o projeto industrializante, seja pela incapacidade de formar uma elite alternativa, seja pela identificação com os interesses do setor agropecuário (BARBERO, 1998).

Já Cortés Conde (*apud* BARBERO, 1998) enfatiza a significativa proporção de imigrantes e de pequenos empresários, o que contribuiu para a redução da capacidade de pressão desse segmento. A oligarquia agrária, que sempre fomentou uma política mais liberal, se opondo às tarifas protecionistas e defendendo que a vantagem comparativa da Argentina se encontrava no setor agrário e não no setor industrial, dominou a política até a ascensão de Perón a presidência (REIS; CARDOSO, 2009).

4. O primeiro governo Perón (1946-1955)

A partir de 1945, emerge um novo momento da DIT no nível do intercâmbio de manufaturas, tecnologia e capitais entre os países industrialmente avançados, agora regido pelo progresso técnico. Os países de periferia, neste contexto, ficaram à margem das correntes dinâmicas do comércio mundial. Além disso, o crescimento desses países no último período gerou uma expansão da demanda por máquinas e insumos manufaturados a um ritmo maior que o crescimento das exportações. Consequentemente, a periferia enfrentou um problema crônico de desequilíbrio externo e falta de divisas, prejudicando a formação de capital e refletindo no crescente endividamento externo (FERRER, 2006).

Em 1943, depois da queda do presidente Castillo por um golpe militar, há um amadurecimento de um projeto nacional de desenvolvimento centrado no mercado interno. Articulou-se um plano através do *Consejo Nacional de PosGuerra*, criado em 1944 e presidido pelo coronel Juan Domingo Perón, em que o centro da discussão estava na promoção da industrialização por meio da substituição de importações. Os objetivos da política econômica deveriam ser a manutenção do pleno emprego e a elevação do nível de vida dos trabalhadores e só poderiam ser alcançados com uma ação mais contundente do Estado. Este documento guiou a formulação da política econômica do governo seguinte (CORSI, 2012).

Em fevereiro de 1946, Perón foi eleito presidente com forte apoio das classes trabalhadora e média. Crítico ao liberalismo econômico, optou por não aderir aos acordos de Bretton Woods e, contrariando as recomendações dos países desenvolvidos, assumiu uma postura fortemente intervencionista (CANDEAS, 2005 *apud* FANTINEL; LENZ, 2015). A

política econômica implementada no governo ampliava os limites da participação estatal na economia e inaugurava o planejamento econômico argentino com a elaboração de dois planos quinquenais: 1947-1951 e 1952-1956 (MENDONÇA; PIRES, 2012). Para Corsi (2006), não havia mais espaço para estratégias de desenvolvimento calcadas nas exportações, assim, o bom desempenho econômico de vários países que vinham se desenvolvendo com base no mercado interno influenciaram a tomada de decisão no início do governo.

A política elaborada em torno do primeiro plano consagrou o perfil nacionalista do governo ao criar a *Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina* (SOMISA) e o *Instituto Argentino para la Promoción Del Intercambio* (IAPI), que centralizava as divisas das exportações e as redirecionava para o setor industrial (FERRER, 2006). Destaca-se também a nacionalização dos depósitos bancários e o processo de estatização das ferrovias e os serviços de gás e telefonia. Referente a isso, Fantinel e Lenz (2015) afirmam que a nacionalização de grande quantidade de empresas teve um papel muito importante na evolução do setor público.

De acordo com Diaz-Alejandro (2002), esse processo conferia ao Estado a possibilidade de corrigir determinados desequilíbrios econômicos, visto que se incumbia pela tarefa gerar empregos e ampliar e melhorar dos serviços públicos. Foram nacionalizados os setores de distribuição nacional de gás, de telefonia, dos transportes ferroviários, entre outros. A nacionalização das estradas de ferro representou um relevante valor simbólico para a Argentina, uma vez que se cortou os laços com o capital estrangeiro e se adentrou um período de relativa independência econômica, concedendo um caráter nacionalista ao governo (FANTINEL; LENZ, 2015).

A Constituição argentina de 1949 reafirmava e aprofundava os mecanismos de intervenção estatal, além de nacionalizar as riquezas minerais e garantir a propriedade privada com função social. Dessa forma, o Estado argentino assumia o papel de promotor do desenvolvimento capitalista. Nesse contexto, o capital estrangeiro que em 1913 equivalia a 50% do ativo fixo total do país, reduziu-se a 5% em 1955; as remessas de lucros ao exterior declinaram de 58% em 1910-1914 a 2% em 1955. Essa política foi acompanhada por medidas altamente expansionistas como do aumento da oferta monetária em 250%, a ampliação do gasto público que passou a representar 29% do PIB argentino e a elevação dos salários reais e benefícios sociais (FERRER, 2006). A política econômica implementada não pode ser dissociada da política social, cujas principais medidas foram o direito de férias remuneradas, indenização por demissão, assistência médica e 13º salário (CORSI, 2006).

Em três anos de governo, concluiu-se simultaneamente a fase expansionista da política baseada na ampliação da demanda e na redistribuição de renda, e a fase clássica do processo de substituição de importações. Os instrumentos expansionistas aceleraram as pressões sobre o nível dos preços e, em 1951, a inflação atingiu limites até então sem precedentes. Já em 1949, o governo enfrentou a crise causada pela queda nos preços de intercâmbio, enfraquecendo os mecanismos de sustentação do Primeiro Plano Quinquenal. A diminuição das exportações do país gerou uma nova escassez de divisas, que prejudicaram as importações de bens essenciais. Assim, o crescimento interno esbarrava no estrangulamento da capacidade produtiva e na retração da capacidade para importar (FERRER, 2006). Para Fantinel e Lenz (2015),

O processo de industrialização havia permitido substituir importações de maneira que, em meados da década de 50, fabricava-se localmente um conjunto de bens de consumo substancialmente maior e que antes se comprava do exterior. Porém, esse processo suscitou um crescimento veloz da importação de insumos e máquinas. Portanto, a produção industrial argentina era extremamente dependente dos ciclos

econômicos mundiais. No longo prazo, seu crescimento dependia de que as exportações geradas pelo setor primário agropecuário gerassem divisas suficientes para cobrir as importações de insumos e de bens de capital (FANTINEL; LENZ, 2015).

Frente ao estrangulamento do balanço de pagamentos e à estagnação da capacidade produtiva, iniciou-se uma nova estratégia sustentada no estímulo à produção agropecuária e ao investimento estrangeiro. Em 1952, após sua reeleição, Perón apresentou o Segundo Plano Quinquenal como ferramenta dessa estratégia. O Plano previa um programa de estabilização e o controle do comércio exterior guiado pelo objetivo de defender a produção nacional e obter termos de troca equitativos. Além disso, reduzia os empréstimos para a indústria e, por intermédio do IAPI, invertia as prioridades de investimentos em favor da produção agropecuária com a finalidade de incrementar a disponibilidade de saldos exportáveis (MENDONÇA; PIRES, 2012).

O papel da indústria no projeto político de Perón suscita diversas interpretações referentes à sua prioridade e funções. Alguns autores defendem que a industrialização surgiu por decisão deliberada de Perón com o fim de combater a “oligarquia retrógrada”. Afirmam que o peronismo cumpriu um papel histórico não assumido pela burguesia nacional de impulsionar a modernização da estrutura produtiva e superar o estágio de economia primária. Outros autores como Ferrer (2006), apontam que o projeto industrialista da Argentina foi assumido de 1930 a 1976, por isso não consiste uma marca do governo Perón, inclusive as taxas de crescimento industrial da década peronista apresentaram grandes oscilações e não tiveram crescimento significativo. Ademais, o desenvolvimento industrial da Argentina já era considerável desde o início da Segunda Guerra Mundial (FONSECA; HAINES, 2012).

Há analistas, entretanto, que reconhecem a existência do crescimento industrial anterior a 1943, mas entendem que as medidas tomadas por Perón, como as restrições de importações e a ampliação do crédito à indústria local, expressam a escolha (deliberada) por um projeto industrializante (MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009). Corsi (2012) coloca que a adoção da política industrializante voltada ao mercado interno significou a saída para o impasse da economia exportadora. Por outro lado, Llach (1984 *apud* FONSECA; HAINES, 2012) interpreta que a indústria não era o centro da política, mas sim constituía um componente do projeto “mercadointernista”. A defesa do mercado interno e do consumo dos trabalhadores é que formavam as prioridades do governo concatenadas à política social a qual prevalecia frente aos interesses industriais.

Para além da análise apenas dos dados estatísticos e das variáveis *ex post*, Fonseca e Haines (2012) recorrem aos discursos de Perón para detectar a intencionalidade da política industrial. Embora a defesa da indústria estivesse presente nos pronunciamentos, ela não representava seu aspecto essencial. O desenvolvimento desse setor era apenas parte da questão social, que tinha seu foco na distribuição de renda. A industrialização é compreendida como um instrumento da política social e aparece, então, como meio e não como fim. Dessa forma, a política econômica peronista, então, não parecia ser motivada por um afã industrializante e isso fica comprovado pelas decisões de gasto público que refletiam as prioridades do governo: de nacionalização, aumento do orçamento militar e pleno emprego, ainda que a custo da indústria (FONSECA; HAINES, 2012).

Segundo Gerchunoff e Llach (2003, *apud* FANTINEL; LENZ, 2015), o crescimento ou a retração das manufaturas e a conseqüente oscilação no emprego representava para Perón, além de uma questão econômica, uma questão política, pois sua sustentação dependia, em grande

parte, do apoio dos trabalhadores. Além disso, diagnosticava que o problema econômico da Argentina encontrava-se no âmbito da distribuição, na expropriação da riqueza do país por parte de uma elite nacional e estrangeira, e não no fato do país produzir bens primários de baixo valor agregado. Para Perón, “*la Argentina es un país riquísimo que hasta ahora había sido saqueado por propio y extraños*”. Assim a industrialização não constituía uma “*necessidade econômica, mas uma opção política*” (FONSECA; HAINES, 2012).

5. O desenvolvimentismo associado na Argentina: o governo Frondizi (1958-1962)

A partir da década de 1950, a economia mundial retoma o processo de internacionalização do capital com a forte expansão das empresas multinacionais em direção aos países periféricos. Essas firmas vinham para a América Latina em busca de mão de obra barata e matérias-primas com o objetivo de ocupar e expandir o mercado interno. Referente ao contexto internacional, Mendonça e Pires (2012) assinalam que “a abundância de capitais e as consequentes baixas taxas de juros propiciaram a formação de mercados internos fechados à competição de produtos estrangeiros, mas abertos à entrada de Investimentos Estrangeiros Diretos (IEDs), fundamentalmente norte-americanos e europeus.”

Assim, abriu-se a oportunidade de um projeto de desenvolvimento baseado na associação com o capital estrangeiro, evidenciando a crescente dificuldade de autonomia nacional (CORSI, 2013). Nesse contexto, Arturo Frondizi se elegeu em 1958 defendendo a adoção de um projeto desenvolvimentista cujo objetivo estratégico seria alcançar o “auto abastecimento industrial” (FONSECA; LENZ, 2014). Contava com o apoio de um bloco integrado pelos empresários industriais, pelos trabalhadores, parte dos intelectuais, a Igreja e o Exército, aglutinados no discurso pela busca do progresso. Em oposição, estavam os latifundiários e os setores relacionados à agroexportação (FANTINEL; LENZ, 2015).

O novo governo entendia que o desenvolvimento econômico estava diretamente ligado ao desenvolvimento industrial e que a concentração da substituição de importações nas indústrias leves acabou criando uma assimetria na estrutura industrial, comprometendo o desenvolvimento. Além disso, para Frondizi, o lento crescimento das indústrias básicas e a dependência das importações de bens industriais essenciais somados à dependência externa da produção petrolífera eram a causa dos recorrentes estrangulamentos do balanço de pagamentos (FERRER, 2006).

Com base nesses diagnósticos, Frondizi elaborou uma nova estratégia para suplantar o atraso argentino e em seu discurso de posse já deixava explícito que a busca pelo desenvolvimento nacional seria o centro do seu governo. Ressaltava, entretanto, que devido aos baixos índices de poupança e investimento, o crescimento não seria alcançado sem a participação do capital estrangeiro:

La Nación Argentina inicia hoy un nuevo período constitucional que las circunstancias han convertido en comienzo de una nueva era. En lo profundo este acto inicial está presidido por un ideal moral: la clara e inequívoca voluntad del reencuentro argentino y de reanudar el desarrollo nacional.[...] El mayor aporte a la capitalización del país, deberá provenir del esfuerzo y de ahorro nacional, pero la capacidad de ahorro local es todavía insuficiente para financiar el ritmo de progreso que se necesita. En tales condiciones, el capital extranjero,

aplicado a inversiones productivas, opera como factor de aceleración del proceso (FRONDIZI, 1958 *apud* FONSECA; LENZ, 2014).

A proposta de desenvolvimento partia de uma contundente crítica ao liberalismo e sustentava a participação do Estado na atividade econômica. O intervencionismo ocorreria mediante a definição das prioridades dos setores a desenvolver e dos instrumentos necessários, tais como proteção tributária e crédito. O Estado deveria, ainda, incentivar o investimento naqueles ramos em que a resposta do setor privado não se mostrava satisfatória (RAPOPORT, 2000 *apud* FONSECA; LENZ, 2014). Nesta nova estratégia, as exportações, dificultadas pela deterioração dos termos de troca e pelo controle estrangeiro desses mercados, eram consideradas um elemento secundário (FERRER, 2006). As prioridades estavam definidas em torno dos setores voltados ao mercado interno: em primeiro lugar, a produção de petróleo e gás natural e em seguida a siderurgia. O plano desenvolvimentista previa a solução permanente para o problema da provisão de energia elétrica, além do crescimento acelerado das indústrias automotiva, de cimento, papel, maquinarias e equipamentos (MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009).

Ferrer (2006) classifica a articulação da política desenvolvimentista do governo Frondizi em duas fases. A primeira se estende até o final de 1958 e é caracterizada pela expansão da oferta monetária, incremento do déficit fiscal e do aumento da demanda em virtude do ajuste dos salários. Fausto e Devoto (2004, *apud* FANTINEL; LENZ, 2015) atentam que a elevação salarial visava estimular o consumo e fortalecer o mercado interno, além de cumprir as promessas eleitorais feitas aos peronistas. Todavia, a política expansionista acabou gerando fortes pressões no nível de preços e rapidamente corroeu os reajustes salariais (FONSECA; LENZ, 2014). Inaugurou-se, então, a partir de 1959, “a estratégia econômica principal, por meio de um conjunto de medidas tendentes a estabelecer a confiança necessária nos círculos financeiros internacionais e nos grupos internos dominantes.” (FERRER, 2006).

Em consonância com a política de desenvolvimento, o governo Frondizi adotou uma vigorosa política de investimentos em setores estratégicos (petróleo e bens de base) e em infraestrutura (transporte, energia e comunicações) além da liberação das importações de máquinas e equipamentos, permitindo o reaparelhamento da atividade produtiva (FERRER, 2006). De acordo com Gerchunoff e Llach (2003, *apud* FANTINEL; LENZ, 2015), a intensificação das obras públicas e a construção de uma ampla rede de estradas, ao mesmo tempo em que seria estimulada a produção nacional de automóveis e caminhões, revelava a intenção governamental em fortalecer a integração regional.

Os resultados da política expansionista e industrializante logo foram percebidos e o desenvolvimento industrial assumiu a direção esperada pelo governo. A partir de 1958, percebe-se a inversão do setor dinâmico da indústria: a produção de bens intermediários e de bens de consumo duráveis passou a ter um crescimento mais acelerado em comparação aos bens de consumo não duráveis, que sofreram uma estagnação relativa (FONSECA; LENZ, 2014). Nesse período, destaca-se a expansão do ramo automobilístico que foi responsável por cerca de 80% do incremento da produção manufatureira, entre 1958 e 1961. Além disso, o Investimento Bruto Interno em relação ao PIB cresceu de 19,0% em 1958 para 22,6% em 1962. Na área energética, a produção anual de petróleo, aumenta em quase três vezes em dois anos e meio, passando de 5,6 milhões de metros cúbicos para de 16 milhões, o que significou um alívio para o balanço de pagamentos. Com o início do funcionamento da usina SOMISA, a siderurgia também apresentou significativas taxas de crescimento. A produção de aço triplicou nesse quinquênio. Entende-se que ao longo do governo Frondizi aconteceram mudanças na estrutura industrial, de

forma que “a liderança do crescimento da indústria recaiu em setores intensivos em capital, com índices elevados de produtividade e com uma maior complexidade tanto do ponto de vista tecnológico quanto do organizacional” (FANTINEL; LENZ, 2015).

Em decorrência da pressão inflacionária causada pelas medidas expansivas do início do governo, a Argentina precisou recorrer ao FMI em 1952 e firmou um acordo que comprometia o governo a adotar uma série de ações restritivas em prol da estabilização, como a desvalorização da moeda, a contenção dos salários, o fim das restrições quantitativas ao comércio, o cancelamento dos financiamentos hipotecários e a eliminação de diversos controles estatais (FERRER, 2006). Para Fonseca e Lenz (2014), o resultado dessa política, entretanto, foi a redução da renda dos trabalhadores e o acentuado aumento dos níveis de desemprego.

Com o agravamento da inflação e da crise econômica, diversas revoltas e mobilizações populares eclodem no país, fragilizando politicamente o governo. Apesar de Frondizi ter encerrado a política de estabilização em 1961 e adotado uma política social mais flexível, a economia já apresentava sinais claros de desaceleração, em virtude, principalmente, da queda dos investimentos externos (RAPOPORT, 2000 *apud* FONSECA; LENZ, 2014). Em 1962, a democracia argentina sofre mais um golpe militar e ao fim do governo a política frondizista de desnacionalização da economia com o incentivo aos investimentos de capitais estrangeiros é taxada tanto de antinacionalista, como de antipopular.

Em relação à estrutura industrial argentina, o governo Frondizi conseguiu imprimir transformações importantes. Expandiu a oferta interna de bens industriais e superou o déficit energético do país, através, principalmente, da autonomia em relação às importações de petróleo (MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009). A estratégia de desenvolvimento pode, segundo Fantinel e Lenz (2015), “fabricar um processo de capitalização, modernização e concentração em vários setores industriais”, que se mostrou fundamental para a continuidade do desenvolvimento econômico e social argentino nos anos seguintes. Apesar das altas taxas de crescimento, a estrutura nacional continuava apresentando gargalos em alguns setores estratégicos.

As principais deficiências encontravam-se nos setores de base – maquinarias, instrumentos e materiais de transporte – mantendo a Argentina num papel ainda extremamente dependente de bens de capital e de tecnologia do exterior. A vulnerabilidade nesses ramos acabava limitando a estratégia futura de avançar no processo de industrialização (DÍAZ ALEJANDRO, 2002 *apud* FONSECA; LENZ, 2014). Ademais, Ferrer (2006) demonstra que a base do processo de crescimento era frágil, pois a política econômica supunha que o coeficiente de importações pudesse ser reduzido indefinidamente. Na medida em que isso só aconteceria em uma autarquia, o país estava fadado a recorrentes estrangulamentos do balanço de pagamentos. Nesse sentido, Fonseca e Lenz (2014) apontam um problema para a continuidade do desenvolvimento:

A instalação de novas indústrias exigia um substancial crescimento inicial de importações de bens de capital e de alguns insumos, o que poderia provocar uma situação crítica no balanço de pagamentos argentino. Desse modo, a concretização dos projetos dependia da disponibilidade de créditos no exterior e de um considerável fluxo de investimentos estrangeiros, que deveriam fornecer divisas suficientes para cobrir o déficit comercial que iria ser gerado.

A capacidade ociosa herdada do projeto desenvolvimentista de Frondizi foi importante para o crescimento econômico registrado na década de 1960 e permitiu que o governo adotasse

medidas expansivas. Estimulado pela capacidade existente, pelo aumento da demanda e pela disponibilidade de divisas estrangeiras, o setor industrial cresceu a taxas anuais médias de 7% em 1964 e 1967. As indústrias que mais cresceram foram as ligadas aos setores dinâmicos: química, metalúrgica, maquinaria não elétrica, elétrica e material de transporte (GERCHUNOFF; LLACH, 1975 *apud* MATTEI; SANTOS JÚNIOR, 2009).

O regime militar, iniciado em 1966 com a derrubada do presidente Illia, aprofundou a concentração do poder econômico nas empresas estrangeiras e públicas, além de ter ampliado a área de influência do capital externo. Nos primeiros anos do governo, viveu-se uma relativa estabilidade do nível de preços, o aumento das reservas internacionais e o crescimento do produto. Entretanto, a base desses avanços ainda era frágil e durante o ano de 1970 verificou-se diversas inconsistências no programa implementado em 1967. Acirraram-se as tensões sociais com os sindicatos, a inflação voltou a crescer e o balanço de pagamentos passa por um novo estrangulamento. Nas palavras de Corsi (2013), “o desenvolvimentismo começou a entrar em crise na década de 1970 em virtude da incapacidade de completar os processos de industrialização, de resolver os gravíssimos problemas sociais, do acirramento das lutas de classes e das transformações em curso na economia mundial.”

6. Considerações finais

O desenvolvimentismo se configurou durante o século XX como a política econômica transformadora dos países latino-americanos. Ao longo desse período, a Argentina constituiu as bases da acumulação capitalista e vivenciou um intenso processo de urbanização, industrialização e modernização das estruturas sociais e econômicas. Nesse sentido, transformou-se também a estrutura e as funções do Estado, que passa a ter sua intervenção regida pela busca de um futuro desejável, ou da alteração do *status quo*. Assim, ao Estado cabe conduzir uma estratégia com vistas ao progresso e suplantação do subdesenvolvimento. O atraso em que se encontravam as economias latino-americanas era associado ao marasmo da economia agropecuária, só seria superado através da industrialização, que passa a ser vista como o único caminho para o desenvolvimento. É papel do Estado, então, intervir para incentivar a atividade econômica industrial. O desenvolvimento é, portanto, o que justifica e dá sentido às ações estatais.

Durante o período agroexportador do final do século XIX, a divisão internacional do trabalho reservou à Argentina o papel de fornecedor de determinados bens primários e importador de manufaturas. Desde 1870, contudo, o país platino experimentou um período de forte crescimento econômico liderado pela expansão do setor agropecuário, conhecido como a *Belle Époque*, que permitiu o nascente desenvolvimento da indústria local.

Se comparado aos outros países do continente, a ideologia liberal continuou hegemônica por mais tempo na Argentina, atravancando o intervencionismo estatal e a origem do desenvolvimentismo. Juan Domingo Perón, eleito apenas em 1946 – quando Vargas no Brasil e Cárdenas no México já haviam deixado o poder – introduziu o planejamento econômico na política argentina e reafirmou os mecanismos de intervenção estatal. Perón defendia a importância da industrialização na estrutura produtiva, associada, todavia, à política maior de distribuição de renda e de proteção dos trabalhadores.

A experiência desenvolvimentista na Argentina imprimiu diversas mudanças na estrutura social e econômica do país assentadas em um crescente e paulatino processo de industrialização. Ainda que o país desfrutasse de um contexto de rápida expansão econômica diferente do resto da América Latina no final do século XIX e início do século XX, a hegemonia do pensamento liberal e a grande dependência externa acabaram por atrasar a trajetória de crescimento. A opção pelo liberalismo e a manutenção das forças oligárquicas no centro do poder atrasaram, em relação ao Brasil, o deslocamento do polo dinâmico da economia argentina para o setor interno e o início da industrialização induzida pelo Estado.

Em termos estritamente econômicos, a política desenvolvimentista foi exitosa, pois garantiu elevadas taxas de crescimento do produto puxadas pela expansão do setor industrial. Por outro lado, fracassou no âmbito social, mantendo uma sociedade desigual, a estrutura agrária baseada no latifúndio e alta concentração de renda. Além disso, por mais que se tenha possibilitado um intenso processo de urbanização e modernização, não se logrou alterar a estrutura do capitalismo periférico, mantendo as economias da América Latina atreladas ao subdesenvolvimento.

Referências Bibliográficas

BARBERO, M. I. **El Proceso de Industrialización en la Argentina: viejas y nuevas controversias.** In: Anuario Instituto de Estudios Historico-Sociales, Universidad Nacional del Centro, Tandil, n.13, 1998.

CORSI, F. L. **As Estratégias de Desenvolvimento na América Latina e as Transformações na Economia Mundial (1930-2008).** BJIR, Marília, v.2, n.2, 2013.

_____. **Brasil e Argentina: uma análise das políticas econômicas do período 1930-1945.** Revista de Economia Política e História Econômica, n.05, 2006.

_____. **Política Econômica e Política Externa: uma análise comparativa do Brasil e da Argentina (1930-1945).** Texto para Discussão. PPGE/UFRGS, Porto Alegre, 2012.

FANTINEL, V. D.; LENZ, M. H. **Crescimento e Crise na Argentina, nos Séculos XIX e XX: análise do período Frondizi.** Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 36, n. 1, 2015.

FERRER, A. **A Economia Argentina: de suas origens ao início do século XXI.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FONSECA, P. C. D. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito. Presente e Futuro de Desenvolvimento Brasileiro,** Brasília: Ipea, 2013.

FONSECA, P. C. D.; HAINES, A. F. **Desenvolvimentismo e Política Econômica: um cotejo entre Vargas e Perón.** Economia e Sociedade, Campinas, v.21, n. especial, 2012.

FONSECA, P. C. D.; LENZ, M. H. **The New-Style of Developmentalism in Latin America: Kubitschek and Frondizi.** In: Anais da ANPEC, Pernambuco, 2014.

FURTADO, C. **Formação Econômica da América Latina.** Rio de Janeiro: Lia, 1969.

LENZ, M. H. **O Papel de La Conquista Del Desierto na Construção do estado Argentino no Século XIX.** Ensaios FEE, Porto Alegre, v.27, n.2, 2006.

LENZ, M. H. **Investimento Estrangeiro e Fluxo Migratório: duas âncoras do crescimento da economia argentina no século XIX.** In: Anais Encontro Nacional de Economia Política. São Paulo PUC-SP, 2009.

LLACH, J. J. **Dependencia, Procesos Sociales y Control del Estado em la Década del Trienta.** Revista Desarrollo Económico, Buenos Aires, v.12, n.45, 1972.

MATTEI, L.; SANTOS JUNIOR, J. A. **A Industrialização e Substituição de Importações no Brasil e na Argentina: uma análise histórica comparada.** Revista de Economia, v.35, n.1 (33), 2009.

MENDONÇA, M. G.; PIRES, M. C. (org.). **Formação Econômica da América Latina.** São Paulo: LCTE, 2012.

O'CONNELL, A. **La Argentina en la Depresión: los problemas de una economia abierta.** Revista Desarrollo Económico, Buenos Aires, v.23, n.92, 1984.

PERISSINOTTO, R. **O Conceito do Estado Desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino.** Revista de Sociologia e Política, v.22, n.52, 2014.

REIS, C. F. B.; CARDOSO, F. G. **Outra Vez a Crucialidade dos Condicionantes Internos: O contraste das trajetórias de desenvolvimento econômico de Brasil, Argentina e Canadá entre 1850 e 1930.** Economia, Brasília, v.10, n.3, 2009.

SOUZA, L. E. S. de; PIRES, M. C. O Pensamento Econômico Latino-americano e a CEPAL. In: MENDONÇA, M. G.; PIRES, M. C. (org.). **Formação Econômica da América Latina**. São Paulo: LCTE, 2012.

VILLANUEVA, J. **El Origen de la Industrialización Argentina**. Revista Desarrollo Económico, Buenos Aires, v.12, n.47, 1972.

WASSERMAN, C. **Os Programas Políticos e Trajetória Pública dos Candidatos à Sucessão das Oligarquias no México, Brasil e Argentina no Começo do Século XX**. Revista de História Comparada, v.1, n.1, 2007.